

1. Título: Willay: TIC para la gobernabilidad y enfoque basado en derechos humanos

2. Autor: Celia Fernández Aller

3. Resumen:

El trabajo que se presenta está vinculado a un grupo de cooperación, EDTIC (Educación para el Desarrollo en el área de las TIC), de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Se trata de una intervención que Ingeniería sin Fronteras (ISF) lleva a cabo en Perú, en la que además participan varias universidades e instituciones locales. El objetivo del programa, que se denomina WILLAY, es el de apoyar la gobernabilidad democrática local, la descentralización y la gestión a nivel municipal de entidades locales como gobiernos municipales, entidades de educación y salud, en zonas rurales de Perú.

Para ello se trabaja en la mejora de sus procesos de gestión a través de TIC apropiadas y de bajo coste. La estrategia se basa en estimular la difusión efectiva de soluciones de telecomunicación e informática para el fortalecimiento de actores clave, la articulación entre ellos y la realización de acciones demostrativas.

En este momento, existen amplias zonas rurales en Perú con carencia de servicios básicos de comunicación y acceso a la información que, como la telefonía, ofimática o el correo electrónico, son herramientas esenciales para la gestión de las instituciones públicas, que en definitiva, trabajan para garantizar los derechos de toda la población.

Uno de los retos del programa es la introducción del enfoque basado en derechos humanos. Para hacerlo, se cuenta con el asesoramiento del EDTIC de la UPM. En esta ponencia se hará una introducción a este enfoque, que está teniendo mucha importancia en la Cooperación para el Desarrollo en los últimos años; y se explicará la forma en la que éste está sirviendo para reorientar el trabajo en el seno del WILLAY.

4. Palabras claves: TIC y Cooperación para el Desarrollo, Gobernabilidad, Enfoque basado en derechos humanos

1. Título: Willay: TIC para la gobernabilidad y enfoque basado en derechos humanos

2. Introducción

Willay (<http://willay.org.pe/>) es el término quechua que en castellano significa “comunicar”. El objetivo de este programa financiado por Ingeniería sin Fronteras es apoyar la gobernabilidad democrática local, la descentralización y fortalecer la gestión a nivel municipal de entidades públicas locales como gobiernos municipales, instituciones de educación y salud, en zonas rurales de Perú. Para ello se apoya la mejora de sus procesos de gestión a través del uso de sistemas de telecomunicación e informáticos apropiados y de bajo coste.

La estrategia básica consiste en estimular la difusión efectiva de soluciones de telecomunicaciones e informática para el fortalecimiento institucional a través de la formación especialistas, el fortalecimiento de actores clave, la articulación entre ellos y la realización de acciones demostrativas.

El Programa Willay está conformado por varios proyectos desarrollados en 3 zonas de intervención: Cajamarca, Cuzco y Lima.

- Cajamarca: Proyecto Centro de Difusión y Capacitación en TIC (Diseño de módulos de capacitación)
- Cuzco: Proyecto Acceso a Infraestructura de Servicios de Información y Comunicación en Acomayo Fase I.
- Lima: Proyecto Desarrollo de Capacidades en Soluciones TIC para zonas rurales

2.1 Descripción de la investigación

Ingeniería sin Fronteras ha introducido el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en su último plan estratégico. Existe una visión institucional en virtud de la cual dicho enfoque debería tener repercusiones claras en la forma de trabajar, así como en la legitimación del trabajo que se lleva a cabo, no sólo en el Sur, sino también en el Norte. El objetivo de este trabajo es analizar hasta qué punto el EBDH puede aplicarse y cómo en el programa Willay.

El Enfoque Basado en Derechos (EBD) es complementario y refuerza el enfoque del Desarrollo Humano. El EBD implica que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los Derechos Humanos (Plan Director de la Cooperación Española 2009/2012).

Este nuevo marco de trabajo ha sido adoptado por Naciones Unidas en 2003, aunque bebe de muchas otras fuentes – el concepto la justicia social, el derecho al desarrollo, el enfoque de capacidades, entre otros-. El entendimiento común de Naciones Unidas firmado en Stamford en mayo de ese año estableció que todos los programas y políticas de desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos.

Además, las normas de derechos humanos deben orientar la cooperación en todos los sectores y en todas las fases. De esta forma, la cooperación para el desarrollo debe

contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar estos. El EBD, por tanto, también centra su análisis en las responsabilidades de los distintos agentes y en los desequilibrios de poder que genera la privación del ejercicio real de los derechos. Esta atención a la rendición de cuentas y a la desigualdad amplía considerablemente el alcance de las demandas normalmente asociadas al análisis del desarrollo humano. De esta forma, el EBDH está dirigido al fortalecimiento de las capacidades de las personas, distinguiendo entre titulares de derechos (que son todos los seres humanos), titulares de obligaciones (que son las instituciones del Estado y la comunidad internacional), y los titulares de responsabilidades, que son otros actores sociales como la familia, la comunidad, las organizaciones sociales, las empresas transnacionales, etc. Se hará necesario un análisis de las brechas de capacidad de estos actores, que se detectará a través de un análisis de vulneración de los derechos.

Son varios los principios operacionales que deben observarse en el proceso de programación:

- universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos (los derechos son para todos los seres humanos y no pueden transmitirse ni ser objeto de renuncia).
- indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los mismos (los derechos humanos no pueden clasificarse ni jerarquizarse; y dependen unos de otros, en el sentido de que el cumplimiento de uno de ellos afecta al resto).
- igualdad y no discriminación (hay que poner especial atención en los grupos más vulnerables, que suelen quedar relegados en las intervenciones de desarrollo).
- participación e inclusión (de todos y todas),
- rendición de cuentas e imperio de la ley (un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado).

La incorporación de este nuevo marco de referencia a la cooperación para el desarrollo supone, como hemos dicho, un cambio de orientación, no sólo en las intervenciones, sino en el propio análisis del problema, en la identificación de proyectos y en la definición de los mismos. Una de las consecuencias del EBDH es el análisis de las causas inmediatas, pero también subyacentes y profundas de los problemas y de la falta de derechos. Además, implica un cambio de gran importancia en la orientación de las políticas de cooperación para el desarrollo.

No se trata de una metodología más, ni de un enfoque más, sino de un marco que obliga a trabajar de otra forma; y al mismo tiempo, permite recuperar y dar legitimidad a algunos instrumentos que ya se venían utilizando, como la necesaria tarea de incidencia política que debe acompañar los procesos de desarrollo para transformar en titulares de derechos a los que hasta ahora eran simples beneficiarios; el trabajo en red participativo, creando sinergias entre actores, como forma necesaria de trabajar en derechos humanos que están interrelacionados (el derecho de libre acceso a la información está íntimamente relacionado con el derecho a la libertad de expresión y con el derecho a la participación); o la rendición de cuentas por parte de los titulares de obligaciones.

Incorporar este enfoque en la cooperación para el desarrollo implica tener en cuenta

ciertos retos relacionados con los derechos humanos. Entre otros, son los siguientes: La temporalidad de los proyectos de desarrollo, que encaja mal con la visión a largo plazo del EBDH; el trabajo sectorial de algunas organizaciones, que hay que compatibilizar con la interdependencia de los derechos; la soberanía de los Estados puede verse amenazada por las competencias y capacidades de los actores no gubernamentales; la transformación en la práctica que supone la puesta en marcha de un nuevo enfoque se puede encontrar con la resistencia al cambio; la superación de los propios desafíos que suponen los derechos humanos.

2.2. Objetivos

Para analizar la introducción del EBDH en el programa Willay lo primero que hay que estudiar es cuáles son los derechos humanos a los que va dirigido el programa.

Hay varios derechos implicados, como el derecho a la salud, a la educación, a la libertad de expresión, a la información, a la participación política y gobernabilidad democrática, etc. Con todos ellos está involucrado el programa Willay, lo cual es muy coherente con la interdependencia de los derechos, que obliga a trabajar con todos aquellos que estén relacionados con el objetivo de nuestra intervención.

El objetivo de nuestro trabajo se centra en introducir el EBDH, partiendo de la constatación anterior, en la identificación de la segunda fase del programa Willay.

2.3 Población

La población beneficiaria, o desde el EBDH, los titulares de los derechos a los que se dirige el Willay son la población rural de tres zonas de Perú: Cuzco, Cajamarca y Lima.

2.4 Método

El EBDH, desde el punto de vista metodológico, se aplica en distintas fases, la primera de las cuáles es el análisis normativo internacional, para conocer qué textos vigentes existen relacionados con los derechos objetivo de nuestro trabajo. A continuación se analizan los marcos normativos nacionales, y de esta forma puede extraerse el contenido del derecho que se analice, en lo que respecta a disponibilidad del mismo (¿existe derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?), accesibilidad física y económica (¿tienen los ciudadanos recursos suficientes para ello- en este sentido la conexión a internet puede ayudar mucho, pero no está al alcance de la población rural, por lo general-), calidad, participación, sostenibilidad, etc.

Para evitar tener que trabajar todas las categorías de los derechos involucrados, que no resultaría práctico, utilizaremos los principios del enfoque, que son los siguientes, tal y como ya mencionamos con anterioridad:

1. Universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos
2. Indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos
3. Igualdad y no discriminación: En este punto habrá que preguntarse si el programa Willay atiende a los colectivos más vulnerables.

4. Participación e inclusión

5. Rendición de cuentas –en sentido amplio, y no sólo desde el punto de vista social- e imperio de la ley

Es difícil trabajar un solo derecho, por lo que se opta por entender el trabajo desde la gobernanza, dado que es difícil entender el EBDH sin gobernanza. Muchos autores (Maria Clarisa R. Sia) defienden que, si se trabaja por una mayor gobernanza utilizando el EBDH, especialmente los principios de participación, rendición de cuentas y transparencia, se conseguirá mejor provisión de servicios sociales.

Desde su reforma, la Organización de las Naciones Unidas ha tenido a la gobernanza como una prioridad y como una condición necesaria para el desarrollo de sus acciones. Así lo podemos ver reflejado en la Declaración Universal de Derechos Humanos: Esta declaración es la base para todos los tratados internacionales elaborados a partir del mismo. En el ámbito de la gobernanza, podemos destacar que la Declaración incluye la incorporación de los principios de la rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia, participación ciudadana específicamente en la elaboración de políticas públicas. De manera más concreta, en el artículo 10: (...) el derecho de la persona de ser oída públicamente (...); en el artículo 21 (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; en el artículo 21 (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. La gobernanza supone un espectro amplio de cuestiones con tres denominadores comunes: accountability o rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana. Que son a su vez principios de los derechos humanos.

El Consejo Económico Social de NNUU, a través de su Comité de Expertos en Administración Pública, tiene como objetivo fundamental, recomendar acciones y orientar a los Estados Miembros en la profundización del uso de la gobernanza participativa y en la intervención de los ciudadanos en la elaboración de políticas, las prestaciones de servicios y la presupuestación y la rendición de cuentas, mediante mecanismos habilitadores. Aunque se trata de un órgano sin poder normativo, sus aportes sirven como principios para futuras normativas internacionales.

Del informe elaborado sobre su quinto período de sesiones (E/2006/INF/2/Add.1), del 22 de agosto 2006, se pueden extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta por los Estados miembros, que podrían tener interés desde nuestro ámbito de trabajo:

Alienta a los Estados Miembros a que refuercen la confianza de los ciudadanos en el gobierno fomentando la participación pública en los principales procesos del desarrollo de la política pública, la prestación de servicios públicos y la rendición pública de cuentas;

Pide a todos los Estados Miembros que respeten los principios de la gestión correcta de los asuntos y los bienes públicos, y de equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, y que tengan presente la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y rechazo de la corrupción en todos los niveles y en todas sus formas.

Reconoce el papel que los premios de administración pública de las Naciones Unidas podrían desempeñar en la promoción y difusión de las prácticas óptimas (concursos de buenas prácticas)

Pide a la Secretaría que continúe prestando asistencia a los Estados Miembros que la soliciten para el desarrollo de instrumentos de gobierno electrónico que permitan mejorar la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la prestación de servicios.

En 2006, la Comisión Europea –que se refiere más a gobernabilidad que a gobernanza– aprobó una Comunicación sobre Gobernabilidad Democrática en la que se define ésta como *el derecho de los ciudadanos a tener un camino que conduzca hacia el desarrollo sostenible*.

Por su parte, en la Estrategia de Gobernabilidad democrática de la Dirección General de Planificación y Evaluación del Ministerio de Exteriores español, se define la *gobernabilidad* como la búsqueda de una mejor relación entre el Estado y la sociedad, lo que se refleja en la búsqueda de tres objetivos: profundizar en el régimen democrático, institucionalizar las normas y reducir las incertidumbres y mejorar el rendimiento económico y social.

En la tabla de abajo se recogen algunos indicadores y criterios de gobernanza, que serán útiles para el trabajo con EBDH en el marco del Willay, y servirán para reorientar el trabajo:

Criterio	Indicador
Transparencia	Existe un sistema de información que facilita la gestión, el uso de Nuevas Tecnologías se utiliza para hacer seguimiento de los objetivos, apertura a la participación de los medios.
Participación	Se hacen consultas públicas, funcionan consejos locales, comités de evaluación y seguimiento con participación de ONGD, presencia de programas y actividades con participación del sector privado y de la sociedad. Los beneficiarios están implicados en programas y procesos.
Rendición de cuentas	Existencia de un sistema de seguimiento de las instituciones públicas a través de leyes de ética y rendición de cuentas, leyes anticorrupción, presencia de defensores del Pueblo especializados en derechos humanos.
Liderazgo	Presencia de líderes que ejercen como tales y que estimulan la participación de las entidades involucradas.

Gestión y organización general	Presencia de una estructura organizacional clara, planes de desarrollo con metas medibles, evaluaciones previstas.
Imperio de la Ley	Normativa revisada con periodicidad y puesta al día, leyes implementadas con efectividad.
Sostenibilidad	Esfuerzos continuados por aumentar recursos, programas sujetos a evaluaciones con regularidad, planes de desarrollo actualizados periódicamente.
Atención a los más vulnerables	Se diseñan proyectos dirigidos a los más pobres, se establecen especiales mecanismos de atención a las personas con especial vulnerabilidad.
Provisión del servicio efectiva	Distribución racional y efectiva de servicios básicos según presupuestos establecidos.

Adaptado de: GOOD GOVERNANCE USING RIGHTS-BASED APPROACH IN HIGHER EDUCATION AND CONDUCT OF CAPABILITY-BUILDING.

MARIA CLARISA R. SIA *University Researcher IV*

1 October 2009. Center for Policy and Executive Development, National College of Public Administration and Governance University of the Philippines, Diriman, pag. 8.

El enfoque de derechos humanos en relación a la gobernanza implica que:

- La gente no es beneficiaria pasiva de acciones caritativas del estado o el gobierno. La responsabilidad política y moral del estado consiste en garantizar los derechos humanos de todos, especialmente el derecho a la vida digna. Por tanto, la gente tiene el derecho a demandar al estado cambio social y justicia distributiva.
- Los ciudadanos son los propietarios del Estado. Por tanto, éste debiera ser transparente y rendir cuentas a los ciudadanos y defender sus derechos humanos. La gente debe ser capacitada para hacer incidencia y defenderse de las violaciones de derechos humanos, así como para influir en las políticas públicas.
- Este enfoque busca acercar el activismo a nivel micro con la acción política a nivel macro. Hace hincapié en un enfoque de “abajo-arriba”, más que un enfoque hacia abajo desde la política. Busca fortalecer la participación de la gente en el proceso político.

2.5 Recursos

El programa cuenta con varias financiaciones, tanto de la Unión Europea, como de la AECID, la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, la Universidad Politécnica de Madrid, etc.

3. Resultados

Los resultados del proyecto Willay son:

1. Mejora de los procesos clave en la gestión interna de las municipalidades (al menos un proceso mejorado por municipalidad).
2. Red de telecomunicación e informática operativa y en funcionamiento para las provincias de San Pablo y Acomayo.
3. Provisión de servicios de información que apoyen a los procesos internos y externos de las municipalidades.
4. Formación del personal de las municipalidades para la mejora en la gestión de procesos externos de búsqueda de financiamiento sostenible y de transparencia.
5. Evaluación del proyecto.

Y las principales actividades son las siguientes:

En el Resultado 1. Realización de diagnósticos, rediseño e implementación de procesos de gestión interna municipales.

En el Resultado 2. Diseño y despliegue de redes de telecomunicaciones, implementación de planes de mantenimiento y capacitación de uso, entrega del equipamiento a beneficiarios.

En el Resultado 3. Identificación, rediseño o diseño e implementación de servicios de información; diseño y ejecución de planes de capacitación y difusión de uso de dichos servicios.

En el Resultado 4. Diagnóstico de necesidades de capacitación de personal funcionario municipal, diseño y ejecución de planes de capacitación y de plan de pasantías para funcionarios municipales.

En el Resultado 5. Diseño y ejecución de un sistema de monitoreo y evaluación del proyecto, y la difusión de sus resultados.

Teniendo en cuenta las características del programa Willay, para introducir el EBDH se está llevando a cabo un análisis de los marcos legislativos internacionales y nacionales que se refieren al gobernanza, sociedad de la información, derecho a la salud, derecho a la educación, libertad de expresión y derecho de participación en los asuntos públicos. Se ha entendido que todos estos ámbitos están involucrados en este programa.

De dicho análisis, se extraerán los contenidos de los derechos, es decir, los elementos en los que debería de trabajarse, basándose en los compromisos legislativos adquiridos por Perú.

Además, podrán establecerse con precisión quiénes son los titulares de derechos (la

población peruana, especialmente la rural, por encontrarse en una situación de mayor discriminación) y los titulares de obligaciones.

En otro momento, habrán de determinarse las principales vulneraciones de derechos existentes, teniendo en cuenta los contenidos definidos por las normas examinadas.

Además, se establecerán las brechas de capacidad, a partir de las cuáles seremos capaces de definir nuevas acciones o reorientar las inicialmente previstas. Hasta este momento, el análisis de la brecha de capacidades se ha llevado a cabo desagregando las obligaciones y capacidades y respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Existe capacidad para desarrollar procesos democráticos de calidad?
- ¿Existe un marco normativo adecuado para la gobernanza?
- ¿Existen mecanismos de protección y garantía?
- Los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, ¿permiten el desarrollo de los procesos democráticos y de buena gobernanza?
- Los distintos actores, ¿participan de manera activa en los procesos democráticos y de buena gobernanza?
- Los distintos actores tienen capacidad de organizarse para el desarrollo de la Gobernanza?

Además, se revisan las capacidades de cada actor para cumplir las obligaciones:

Respetar (durante su actuación):

- los procesos que permitan el desarrollo de la democracia y los derechos humanos.
- al resto de actores que forman parte del proceso.
- Respetar las instituciones y gobiernos elegidos democráticamente
- Permitir el desarrollo del proceso participativo en ausencia de violencia.

Proteger (frente a terceros):

- al resto de actores que forman parte del proceso.
- los procesos democráticos.

Garantizar/cumplir (proveer en caso de que otros actores no sean capaces):

- la efectividad gubernamental.
- la estabilidad política, económica y social.
- la ausencia de violencia.
- participación activa en el proceso

4. Conclusiones

1. Ingeniería sin Fronteras trabaja con sus contrapartes peruanas (ONGD, universidades y socios municipalistas) en la *introducción del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en el programa Willay*.
2. Dicho programa está dirigido a *dotar de infraestructuras de telecomunicación y sistemas de información* a varias municipalidades peruanas, con la finalidad de mejorar la eficacia de los servicios públicos.
3. El EBDH supone un marco de trabajo que tiene como fundamento y como finalidad el respeto y protección de los derechos humanos.

4. El programa Willay trabaja para *mejorar varios derechos reconocidos internacionalmente*, como el derecho a la salud, a la educación, a la participación política, a la libertad de expresión, a la información, a la plena gobernabilidad democrática.
5. Se atenderá especialmente a los *principios del EBDH*, y a las implicaciones que estos tengan en el trabajo que se identifica en este momento para la segunda fase. Por ejemplo, en cuanto al principio de no discriminación, se está estudiando la manera de que el Willay llegue a las poblaciones más vulnerables, aquéllas que habitualmente están lejos de la cadena de la ayuda; el principio de rendición de cuentas y transparencia obliga a que las instituciones locales cuenten con mecanismos formales para que los ciudadanos/as puedan hacer seguimiento de las políticas públicas; en lugar de trabajar cada derecho de forma aislada, se hará un enfoque integral, coherente con la interdependencia de los derechos humanos.
6. Se tendrá en cuenta el *enfoque de gobernanza*, sin el cual no puede entenderse tampoco el EBDH. Ello implica que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, de forma que sean agentes protagonistas en la definición de las políticas que les afecten. Un ejemplo de ello en el programa Willay podrían ser las páginas web que están planificadas, que podrían introducir elementos para que la gente participase en los asuntos de sus municipalidades.

5. Bibliografía

ABRAMOVICH, V (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de CEPAL*. Santiago de Chile.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013); Bruselas, 25.1.2006, COM (2006)23 final.

El Código de Gobernanza de las Naciones Unidas;
<http://www.un.org/spanish/reform/governance>

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno. www.sgp-gov.ar/contenidos/cofefup/doc

FDEZ ALLER, C. (2009) *Marco teórico para la aplicación práctica del enfoque basado en derechos humanos*. Ed. Catarata.

GUTTMAN, D.: “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”. *Revista Gestión de Política Pública*, primer semestre, año/vol. XIII, num 001, pp.5-40. 2004. México.

Informe sobre la Gobernanza para el desarrollo sostenible en Europa: la perspectiva catalana; Consell Assessor per al desenvolupament sostenible catalunya;
<http://www.cat-sostenible.org/pdf/2002/governa>.

La Gobernanza Europea; Un Libro Blanco, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final;

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l10109.htm>

La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia; Coordinador: Agusti Carrillo i Martínez; INAP/ Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2005.

PRATS Y CATALÁ, J.: “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036. Barcelona, España